

PODSTAWOWE IDEE I KONCEPCJE W GEOGRAFII

TOM

8



DOROBEK POLSKIEJ GEOGRAFII PO KONFERENCJI W RYDZYNIE OCENA KRYTYCZNA



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Anna BOROWCZAK

Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

BADANIA EWALUACYJNE ROZWOJU REGIONALNEGO JAKO NOWY KIERUNEK BADAŃ APLIKACYJNYCH W GEOGRAFII SPOŁECZNO-EKONOMICZNEJ

1. WPROWADZENIE

Rozwój praktyki w zakresie badań ewaluacyjnych wiąże się z interwencjonizmem, doktryną makroekonomiczną postulującą aktywne działania państwa w sferze ekonomicznej i społecznej. W odróżnieniu od podmiotów gospodarczych, których działania ukierunkowane są na osiągnięcie zysku i regulowane za pośrednictwem mechanizmu rynkowego, decyzje podejmowane w sektorze publicznym są składnikiem złożonego systemu strategii politycznych, związanych z realizacją celów długookresowych, sformułowanych za pomocą pojęć o charakterze ogólnym i postulatywnym (Rossi i in. 2004, Dutkowski 2010). Podmioty, dążące do ich urzeczywistnienia czynią to w związku z nałożonymi na nie zadaniami, wynikającymi z obowiązujących uwarunkowań formalno-prawnych. Jednocześnie realizacji założonych celów publicznych towarzyszy niejednokrotnie problem ograniczonych środków. W tych warunkach racjonalizacja procesów decyzyjnych związanych z prowadzeniem inwestycji publicznych jest procesem dużo bardziej skomplikowanym niż w przypadku inwestycji prywatnych. Proces ten wymaga pozyskania przez decydenta specyficznych kategorii informacji. Takim celom mają służyć badania ewaluacyjne, zastosowane w tym kontekście po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych w latach 40. XX w. Ewaluacja, która wcześniej koncentrowała się na pomiarach efektywności systemu oświaty, została przez analogię zaadaptowana do weryfikacji innych działań publicznych (Evalsed 2010). Gwałtowny rozwój badań ewaluacyjnych nastąpił w latach 60. XX w. za sprawą alokacji znacznych środków finansowych na federalne programy o charakterze społecz-

nym (Shadish i in. 1991). W tym okresie wzrost interwencjonizmu państwowego także w Europie zapoczątkował stosowanie badań ewaluacyjnych (Bachtler, Wren 2006). Obecnie badania ewaluacyjne wykorzystywane są na gruncie europejskim głównie w związku z interwencjami podejmowanymi w ramach europejskich polityk wspólnotowych, a w szczególności europejskiej polityki spójności, dzięki której zostały rozpropagowane i są obligatoryjnie realizowane we wszystkich państwach i regionach Unii Europejskiej. Procedury związane z badaniami ewaluacyjnymi zostały wdrożone także w Polsce, w bezpośrednim związku z jej akcesją do UE w 2004 roku. Jak dotąd obejmują one formalnie badania prowadzone w odniesieniu do szeroko rozumianej polityki rozwoju, w tym przestrzenie ukierunkowanej polityki regionalnej, choć przypuszcza się, że pozytywne praktyki wynikające z ich zastosowania mogą w przyszłości rozprzestrzenić się w systemie realizacji innych polityk publicznych w Polsce. Tymczasem badania ewaluacyjne, których intencją jest określenie i poprawa efektywności europejskiej polityki spójności, mogą stanowić znaczący wkład w badania empiryczne procesu rozwoju regionalnego w naszym kraju. Świadczy o tym znacząca liczba ekspertyz zrealizowanych na potrzeby polityki spójności w ostatniej dekadzie. Dynamiczny rozwój praktyki badawczej nie znajduje jeszcze obecnie dostatecznej reprezentacji w rodzimej literaturze przedmiotu. Należy jednak odnotować, że w ostatnim czasie zainteresowanie tą tematyką zauważalnie wzrosło.

Głównym celem artykułu jest próba umiejscowienia badań ewaluacyjnych prowadzonych w odniesieniu do polityki rozwoju regionalnego w nauce, w tym szczególnie w geografii społeczno-ekonomicznej, oraz diagnoza stanu i wskazanie możliwych kierunków rozwoju. Artykuł składa się zatem z dwóch zasadniczych części. W pierwszej ustalone zostają warunki kwalifikacji badań ewaluacyjnych do zbioru badań o charakterze naukowym, oraz prowadzone są rozważania nad statusem ewaluacji jako samodzielnej dziedziny badań lub jej ewentualnym przyporządkowaniem do innych samodzielnych dyscyplin lub dziedzin nauki. W drugiej części przedstawione zostają główne kierunki badań teoretycznych w polskiej literaturze przedmiotu oraz stan realizacji badań praktycznych w Polsce.

2. TERMINOLOGIA I PRZEGLĄD KONCEPCJI

Ewaluacja, którą w intuicyjny sposób skojarzyć można z rodzajem procesu badawczego lub analitycznego, nie została do tej pory zdefiniowana w sposób jednoznaczny. Sytuacja ta wynika przede wszystkim z krótkiej do tej pory historii badań ewaluacyjnych, a po części z ich praktycznego i utylitarnego charakteru, różnorodnych funkcji oraz rozbudowanej typologii (Górniak 2007). W związku z formalno-prawnymi uwarunkowaniami

realizacji badań ewaluacyjnych rozwoju regionalnego, polscy autorzy jako punkt wyjścia dla swoich rozważań przyjmują najczęściej definicję ewaluacji, skonstruowaną przez Komisję Europejską (1999, s. 35), zgodnie z którą polega ona na „określeniu wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje” (Kierzkowski 2002 s. 13; Malik 2011 s. 49; Olejniczak 2008a s. 20). W tym artykule proponuje się jednak szersze i niezależne od realiów administracyjnych ujęcie M. Scrivena (1991), który ewaluację definiuje jako: (1) „proces określający jakość i wartość badanego obiektu lub rezultat tego procesu”, oraz (2) autonomiczną, interdyscyplinarną dziedzinę badań, której „celem jest tworzenie i aplikacja procedur badawczych, pozwalających na obiektywne przeprowadzenie procesu zgodnego z podstawowym ujęciem ewaluacji” (Scriven 1991, s. 141). Ta definicja lepiej odpowiada postawionym w artykule celom, polegającym na ustaleniu czy jednostkowe postępowanie badawcze w ewaluacji może mieć charakter naukowy, a w dalszej kolejności: czy ewaluacja może być postrzegana jako samodzielna dyscyplina badań, czy też aplikacyjny nurt innej dziedziny badań.

2.1. Ewaluacja jako postępowanie badawcze o charakterze naukowym

Analiza pojęcia ewaluacji w pierwszym znaczeniu, tj. procesu, prowadzącego do uzyskania określonej wiedzy o pewnym obiekcie, wymaga ustalenia na czym polega jego szczególność wobec procesów badawczych o charakterze naukowym. W tym celu konieczne jest uściślenie kategorii przedmiotu badań ewaluacyjnych. Przyjmuje się założenie zgodne z powszechnym obecnie zastosowaniem tego terminu, że obiekt badań ewaluacyjnych będzie utożsamiany z interwencją publiczną. Cechy, na podstawie których identyfikuje się specyfikę badań ewaluacyjnych na tle klasycznych postępowania badawczych to: normatywność, użyteczność, wiarygodność i obiektywizm badań ewaluacyjnych (Scriven 1990, Stufflebeam 2000, Patton 2002).

Normatywność jest zasadniczą cechą procesu ewaluacji, a syntetyczna ocena interwencji publicznej opisana w definicji M. Scrivena za pomocą dwóch podstawowych parametrów jakości (wewnętrznej właściwości) i wartości (zewnętrznej funkcjonalności) interwencji, jest finalnym składnikiem postępowania badawczego w ewaluacji. Etap ten poprzedzają: konceptualizacja, obserwacja i analiza danych (Haber 2007). Normatywność badań ewaluacyjnych jest cechą nie pozwalającą umieścić ich w nurcie podstawowych badań naukowych, gdyż zasadniczo funkcją poznawczą nauki „wolnej od wartości” nie jest ocena analizowanych zjawisk,

a dążenie do ich obiektywnego opisu (Scriven 1991). Nie przekreśla to jednak walorów naukowych badań ewaluacyjnych, które podobnie jak wiele innych postępowań o charakterze aplikacyjnym, mogą realizować cele społeczne nauki, wyrażające się w wyjaśnianiu i przewidywaniu zjawisk, pozwalającym na ich przekształcanie zgodne z potrzebami człowieka (Such, Szcześniak 2006). W badaniach ewaluacyjnych problematyka związana z normatywnością wyraża się w poszukiwaniu odpowiednich kryteriów oceny interwencji publicznych, uszczegóławiających parametry oceny w ogólnej definicji M. Scrivena. W praktyce kryteria te ustalone są najczęściej w sposób formalny i technokratyczny przez konkretną instytucję publiczną (często organizację ponadnarodową), znajdując uniwersalne zastosowanie do różnych rodzajów prowadzonych przez nią interwencji publicznych, w tym także w obszarze rozwoju regionalnego. Świadczy to w pewnym stopniu o instrumentalnym wykorzystaniu ewaluacji w zarządzaniu sferą publiczną, ale jednocześnie pozwala na przyjęcie obiektywnych i powszechnie obowiązujących norm oceny, redukując jej relatywizm.

Użyteczność badań ewaluacyjnych odzwierciedla ich podstawowy cel jakim jest dostarczenie instytucjom udzielającym pomocy publicznej oraz jej odbiorcom informacji niezbędnych w procesie decyzyjnym. Użyteczność badań ewaluacyjnych rozpatruje się więc przez pryzmat funkcji, jakie mają pełnić w procesie realizacji interwencji. Choć może być cechą także badań naukowych, użyteczność ma w ewaluacji charakter nadrzędny i doraźny, a wnioski z przeprowadzonych badań, przybierając specyficzną formę rekomendacji, muszą być postulatami praktycznymi, możliwymi do wdrożenia w krótkim okresie (Alkin 2004). Silna presja na aplikacyjność wyników może w znacznym stopniu determinować rozdzielność badań ewaluacyjnych od badań naukowych (Baslé 2006; Olejniczak 2008; Churski, Borowczak 2010). W przypadku badań ewaluacyjnych rozwoju regionalnego konflikt ten może zarysowywać się w sposób szczególnie wyraźny, ponieważ procesy rozwoju, na które w założeniu oddziaływać ma interwencja przebiegają z reguły w długim okresie, natomiast wnioski z badań ewaluacyjnych formułowane są w oparciu o dane krótkookresowe. Prowadzi to do konieczności rozważenia specyficznej relacji pomiędzy użytecznością a innymi cechami badań ewaluacyjnych: ich wiarygodnością naukową i ich obiektywizmem.

Postulat wiarygodności naukowej badań ewaluacyjnych jest istotny ze względu na ich potencjalną przynależność do zbioru badań o charakterze naukowym. W tym celu badania ewaluacyjne powinny spełniać określone warunki odnoszące się do metod i uzyskanych w ich wyniku wniosków badawczych, które muszą być: „zrozumiałe dla każdego odbiorcy o odpowiednich kwalifikacjach, uzyskane na podstawie procedur umożliwiających ich weryfikację przez innych badaczy i uzasadnione w takim stopniu,

w jakim zostały uznane za prawdziwe” (Such, Szcześniak 2006, s 38-42). W praktyce maksymalizacja funkcji użyteczności może prowadzić do minimalizacji wiarygodności naukowej badań, zwłaszcza w sytuacji, gdy normatywny charakter ewaluacji oraz złożoność badanych zjawisk wymuszają bardziej interdyscyplinarne i swobodne podejście badawcze niż to ma miejsce w przypadku działalności stricte naukowej (Olejniczak 2008). W praktyce pytanie czy wnioski z badania nie posiadającego cech naukowych można uznać za użyteczne w procesie decyzyjnym pozostaje kwestią otwartą, natomiast w literaturze przedmiotu podkreśla się potrzebę optymalizacji obu cech współwystępujących w procesie badawczym (Chen, 2004). Wybór właściwych metod określających wpływ interwencji publicznych na złożone i wielowymiarowe systemy społeczno-gospodarcze, kształtowane nie tylko w wyniku podejmowanych działań, lecz przede wszystkim mechanizmów rynkowych, jest zagadnieniem kluczowym. Interwencje w zakresie rozwoju regionalnego są w tym względzie przypadkiem szczególnym z uwagi na kompleksową budowę, złożone cele i dużą liczbę podmiotów zaangażowanych w ich realizację.

Obiektywizm jako cechę badań ewaluacyjnych należy powiązać z etyką postępowania badawczych (Scriven 1991). W przeciwieństwie do badań naukowych ewaluacja ma charakter komercyjny i może podlegać wpływom politycznym. Przedmiot badań i wybrane jego aspekty są determinowane przez zlecające i finansujące badanie podmioty publiczne, zgodnie z wyrażanym przez nie zapotrzebowaniem informacyjnym (Weiss 1972, Patton 2002, Rossi 2004). Badaniu podlegają więc tylko pewne wymiary realizacji interwencji, które zostały uznane za potencjalnie użyteczne z punktu widzenia wartości lub interesów konkretnego aktora. Ogranicza to udział ewaluatorów w etapie projektowania zakresu badań, a ich zasadnicza aktywność zostaje skierowana na identyfikację adekwatnych metodologicznie procedur dla weryfikacji ustalonych ogólnie zagadnień. Należy jednak założyć, że w warunkach idealnych administracji publicznej zależy na poznaniu możliwie obiektywnego, rzetelnego i pluralistycznego poglądu na realizowaną interwencję, oraz że w przeciwnym razie podejmowanie kosztownego badania ewaluacyjnego jest działaniem bezcelowym. Przyjęcie jednolitych kryteriów oceny i standardów badań ewaluacyjnych przez poszczególne instytucje publiczne wzmacnia przekonanie, że ich obiektywizm może być cechą podlegającą demokratycznej weryfikacji i kontroli. Relację pomiędzy użytecznością a obiektywizmem badań ewaluacyjnych można uznać za wprost proporcjonalną: jedynie obiektywna i niezależna ocena realizacji interwencji prowadzi do formułowania użytecznych rekomendacji. W badaniach ewaluacyjnych rozwoju regionalnego obiektywizm będzie wyrażał się jako uwzględnienie możliwie szerokiego spektrum faktycznych i potencjalnych adresatów działań prorozwo-

jowych na etapie prowadzenia badań jak również szerokiego spektrum odbiorców końcowych wyników badań na etapie ich formułowania.

Podsumowując rozważania na temat ewaluacji rozumianej jako charakterystyczny proces badawczy, można przyjąć, że może być ona w określonych warunkach rozpatrywana jako szczególny rodzaj badania naukowego. Ewaluacje spełniające przesłanki metodologiczne w postaci warunków słabej i mocnej zasady racjonalności będą kwalifikowały się jako badania naukowe (Such, Szcześniak 2006). Oznacza to, że wnioski tych badań muszą być intersubiektywnie komunikowalne i sprawdzalne, oraz uzasadnione w takim stopniu, w jakim zostały uznane za prawdziwe (ibidem). W praktyce spotyka się zarówno ewaluacje o charakterze naukowym jak i para- a nawet pseudonaukowym (por. Stufflebeam i in. 2000). Determinantą takiego przyporządkowania badań ewaluacyjnych będzie natężenie cech związanych z wiarygodnością naukową i obiektywizmem uzyskanych rezultatów, przy zachowaniu ich użyteczności w procesie decyzyjnym dla różnego rodzaju odbiorców działań sfery publicznej. Normatywność badań ewaluacyjnych nie wpływa negatywnie na ich potencjalny status naukowy, a jedynie wyłącza badania ewaluacyjne z nurtu badań podstawowych. Rozważania te znajdują zastosowanie w stosunku do wszystkich postępowań ewaluacyjnych, niezależnie od rodzaju interwencji publicznej. Obowiązują więc także w szczególnym przypadku badań ewaluacyjnych rozwoju regionalnego, choć z uwagi na kompleksowość rozpatrywanych zjawisk i z reguły złożoną budowę tych interwencji publicznych, warunki przynależności badań ewaluacyjnych do badań naukowych są być może trudniejsze do spełnienia.

2.2. Ewaluacja jako samodzielna dziedzina badań

W drugim znaczeniu M. Scriven (1991) definiuje ewaluację jako autonomiczną interdyscyplinarną dziedzinę badań znajdującą się w początkowej fazie rozwoju. W rozumowaniu tym przyjmuje się założenie, że rozpatrywane ewaluacje spełniają warunki badań naukowych. Interdyscyplinarność badań ewaluacyjnych polega na zastosowaniu w postępowaniu badawczym metodologii zaczerpniętej z różnych dyscyplin w ramach klasycznych i stosowanych nauk społecznych, oraz dorobku takich dyscyplin jak m.in. prawo, etyka czy logika (Scriven 1991). Za usamodzielnieniem się ewaluacji jako odrębnej dziedziny badań przemawia pogląd, iż jest ona „czymś więcej aniżeli prostym zastosowaniem procedur badań społecznych” (Mathison 2004, s.74). Jednak współcześnie niski stan rozwoju teoretycznego ewaluacji nie dostarcza argumentów, które pozwalają jednoznacznie poprzeć ten punkt widzenia. Przyjmując za Z. Chojnickim (1999 s. 87), iż „dziedzina badań, także w kontekście stopnia jej rozwoju,

charakteryzowana jest przez konceptualne modele przedmiotowe, stanowiące zbiory kluczowych predykatów teoretycznych obiektów i własności będących przedmiotem badań”, kwestia samodzielnego statusu ewaluacji w świetle jej dotychczasowego dorobku teoretycznego pozostaje kontrowersyjna. Na obecnym etapie rozważań nie udało się do tej pory wyodrębnić ogólnej teorii ewaluacji, która opisywałaby i wyjaśniałaby, w jaki sposób jednostkowe postępowanie badawcze realizowane w konkretnych warunkach może prowadzić do uzyskania przewidywalnych wyników. Sformułowano natomiast wstępne oczekiwania wobec podobnej konstrukcji teoretycznej. Zdaniem Shadish’a, Cook’a i Leviton (1991 s. 30–31) „idealna teoria badań ewaluacyjnych identyfikowałaby ich składniki w postaci czynności, procesów i celów badawczych, wyjaśniała relacje zachodzące pomiędzy tymi składnikami, a przy zastosowaniu metod indukcyjnych pozwalała identyfikować i rozwiązywać sprzeczności zaistniałe pomiędzy poszczególnymi składnikami lub innymi czynnikami, wynikającymi z wcześniejszej krytycznej analizy teoretycznej”. Autorzy przyznają jednocześnie, że taki postulat jest nieosiągalny. Guba i Lincoln (1989) optują natomiast za dialektycznym modelem rozwoju ewaluacji, prezentując w swej pracy cztery kolejne jej „generacje” jako stadia rozwoju teoretycznego badań ewaluacyjnych. Ten pogląd wywołuje jednak szereg dyskusji i kontrowersji w literaturze przedmiotu (Mathison 2005). Brak meta-teorii nie przesądza wprawdzie o niemożności wyodrębnienia samodzielnej dziedziny badań, a może wskazywać na jej niski poziom rozwoju teoretycznego (Chojnicki, 1999). Jednak za równie problematyczny można uznać dorobek w sferze modeli teoretycznych, czy raczej podejść badawczych sformułowanych na przestrzeni ostatnich dekad w ewaluacji. Podobnie jak w naukach społecznych *en bloc*, podejścia badawcze w ewaluacji interwencji publicznych oparte są zarówno na założeniach scjencyistycznych jak i antyscjencyistycznych, mają one jednak charakter wyłącznie normatywno-optimalizujący (Chen 1990, Alkin 2004). Celem takich modeli „nie jest wyjaśnianie faktów, lecz przedstawianie lub wskazywanie sposobów (rozwiązań) realizacji określonych celów” (Chojnicki, 1999). Określają jakie kroki należy podjąć, jak usprawnić działanie lub w jaki sposób ludzie powinni zachowywać się w warunkach idealnych. W modelach typu normatywno-optimalizującego zakłada się wartościujące oceny postępowania i kierunków działań. Normatywność modeli badawczych przekreśla możliwość ich uniwersalnego zastosowania, prowadzącego do uzyskania z góry przewidywalnych rezultatów, przesądza o unikalności każdego postępowania ewaluacyjnego, które w sposób elastyczny jest dostosowywane do konkretnej sytuacji decyzyjnej i podporządkowane konkretnemu systemowi wartości. H.T. Chen (1990) zwraca uwagę na znaczne podobieństwo pomiędzy stanem rozwoju teoretycznego ewaluacji

a rozwojem badań związanych z modelowaniem procesów decyzyjnych. Modele procesów decyzyjnych, bazując na różnorodnych metodach, znajdują wprawdzie szerokie zastosowanie w naukach o zarządzaniu, jednak nie stanowią obecnie samodzielnej dziedziny badań. Ta analogia prowadzi do wniosku, że również ewaluację należy traktować jako szczególny rodzaj badań w ramach istniejących dyscyplin lub dziedzin nauki. W przypadku badań ewaluacyjnych tematyczna różnorodność interwencji publicznych warunkuje zastosowanie adekwatnych podstaw metodologicznych w procesie badawczym prowadzącym do oceny tych interwencji. Można zatem przyjąć, że ewaluacja w drugim znaczeniu może być definiowana jako normatywno-optymalizacyjne badania interwencji publicznych, wpisujące się w aplikacyjne nurty dyscyplin naukowych odpowiadających przedmiotowi badania ewaluacyjnego.

2.3. Ewaluacja jako nurt badań w geografii społeczno-ekonomicznej

W ujęciu zaproponowanym w artykule rozpatrywane interwencje są ukierunkowane przestrzennie i ingerują w procesy rozwoju regionalnego, stanowiąc główny instrument realizacji polityki regionalnej. W szerokiej perspektywie metodologicznej ewaluacja programów rozwoju regionalnego wpisuje się w stanowisko praktycystyczne w geografii, zarówno w jego wymiarze konstruktywistycznym jak i aplikacyjnym. Praktycyzm konstruktywistyczny zakłada, że geografia może „bezpośrednio rozwiązywać problemy praktyczne, w zakresie projektowania działań praktycznych, konstruując projekty (plany) utrzymania lub zmiany stanów rzeczy lub procesów, i wskazując sposoby ich optymalizacji. Praktycyzm aplikacyjny przyjmuje, że geografia może w sposób pośredni przyczynić się do rozwiązywania problemów praktycznych przez odpowiednie zastosowanie i wykorzystanie wiedzy w formie diagnoz, prognoz oraz budowy optymalnych modeli systemów i procesów” (Chojnicki 1999, s. 48, 49).

Interwencje w zakresie rozwoju regionalnego opierają się na wiedzy geograficznej umieszczonej w przedmiotowych nurtach geografii społeczno-ekonomicznej: *regional science* oraz *nowej geografii regionalnej*. Rezultaty badawcze w *regional science* uwzględniają tzw. teoretyzm wartościujący tj. modele normatywno-optymalizacyjne, oparte na przesłankach aksjologicznych (Chojnicki 1999). Wpisują się zatem w założenia modeli ewaluacyjnych opartych na założeniach scjentystycznych. Te modele są obecnie preferowane przez decydentów z uwagi na potencjał w zakresie identyfikacji efektu netto (wpływu bodźca na system), agregacji i porównywalności wyników, uzyskanych w różnych jednostkach przestrzennych o odmiennych charakterystykach społeczno-gospodarczych. Podejścia idiograficzne i diachroniczne, właściwe nowej geografii regionalnej, mogą

znajdować teoretycznie zastosowanie w modelach ewaluacyjnych wpisujących się w założenia antyscjentyzmu. W praktyce jednak rzadko spotyka się takie badania na gruncie europejskim. W sensie ogólnym ewaluacja programów rozwoju regionalnego wykazuje zgodność zarówno z przedmiotowymi jak i metodologicznymi kierunkami geografii społeczno-ekonomicznej.

3. STAN I KIERUNKI BADAŃ EWALUACYJNYCH ROZWOJU REGIONALNEGO W POLSCE

Rozwój polskiej praktyki badawczej na polu badań ewaluacyjnych został zapoczątkowany zaledwie dekadę temu w związku procesem integracji europejskiej i „modernizacją” polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Jest to proces bardzo dynamiczny z uwagi na niespotykaną dotąd skalę wyzwań (i środków) skoncentrowaną w tym obszarze działalności publicznej. Świadczy o tym znacząca liczba ekspertyz w tym zakresie zamawianych przez W. W ostatnich trzech latach obserwuje się znaczący wzrost zainteresowania środowisk naukowych tematyką ewaluacji rozwoju regionalnego. Publikacje podejmują w szczególności wyzwania metodologiczne wynikające z kompleksowego instrumentarium terytorialnie zorientowanej polityki spójności.

3.1. Badania empiryczne rozwoju regionalnego w Polsce

Badania empiryczne w Polsce są realizowane przez niezależnych ekspertów na zamówienie jednostek ewaluacyjnych, umiejscowionych w strukturach organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programami operacyjnymi, oraz Krajowej Jednostki Oceny, koordynującej proces ewaluacji w odniesieniu do Narodowego Planu Rozwoju w latach 2004-2006 (NPR) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w latach 2007-2013 (NSRO). Udział badań realizowanych na poziomie centralnym wynosi ok. 20% całkowitej ich liczby. Podzielono je na następujące pola tematyczne: (1) wpływ NPR i NSRO na rozwój społeczno-gospodarczy; (2) rozwój i modernizacja infrastruktury; (3) konkurencyjność i innowacyjność gospodarki; (4) rozwój zasobów ludzkich; (5) rozwój regionalny i terytorialny; (6) budowa potencjału administracji publicznej i realizacja zasady „good governance”. Zgodnie z przedmiotowym zakresem obszarów tematycznych, zaproponowanym w kluczowych dokumentach strategicznych, rozwój regionalny i terytorialny jest przedmiotem interwencji realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwój Regionalny w latach 2004–2006 oraz Regionalnych Programów Operacyjnych w obecnej perspektywie finansowej, jak również

programów współpracy transgranicznej INTERREG, z uwzględnieniem ich trzeciej i czwartej generacji. Niezależnie od kwestii związanych z formalnym podziałem badań empirycznych, oczywistym jest, że również przedsięwzięcia o wymiarze sektorowym są „realizowane w przestrzeni geograficznej” i mogą wywierać wpływ na regionalne i lokalne układy terytorialne, dlatego część ekspertyz w tym obszarze badawczym ma charakter horyzontalny (*Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce...* 2008).

Spośród 575 ekspertyz, które zostały wykonane w latach 2002–2011, 111 badań dotyczyło obszaru rozwoju regionalnego i terytorialnego, przy czym suma ta uwzględnia 60 ekspertyz, zrealizowanych na potrzeby Urzędów Marszałkowskich w okresie, obejmującym lata 2007–2011. Jedynie pięć badań ewaluacyjnych zostało przeprowadzonych wyłącznie dla programu ZPORR, choć ocena największej interwencji poprzedniej perspektywy mogła zostać częściowo uwzględniona w bieżących analizach horyzontalnych, uwzględniających „horyzontalną” skalę przestrzenną (np. weryfikacja wpływu polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy wszystkich regionów czy podregionów), a także „horyzontalną” tematykę badawczą (np. przekształcenia obszarów wiejskich), które wykonano w latach 2007–2008 (*Baza Badań Ewaluacyjnych*, stan na 13.06.2011).

3.2. Problemy i kierunki rozwoju badań ewaluacyjnych w Polsce

Ewaluacja polityki regionalnej jest bardzo złożonym zadaniem badawczym. Wynika to z wielu kwestii, m.in.: dużej liczby podmiotów, współpracujących ze sobą na wielu szczeblach zarządzania, dużej liczby jednocześnie adresatów interwencji umiejscowionych w różnych jednostkach przestrzennych, co utrudnia przeprowadzenie porównań w konkretnej skali przestrzennej, a w końcu złożonego zbioru interwencji, które choć ujęte w ramy wspólnych regulacji prawnych, obejmują wiele różnorodnych tematycznie celów strategicznych, realizowanych za pomocą odmiennych instrumentów (por. Baslé 2006; Bachtler, Wren 2006). Mając świadomość tych utrudnień autorzy wskazują przede wszystkim na problemy metodologiczne w realizacji badań ewaluacyjnych. W badaniach empirycznych natrafiają na przeszkody praktyczne, których upatrują szczególnie w dostępności i jakości wtórnych danych statystycznych, stanowiących podstawę analiz ilościowych rozwoju regionalnego. Unieumożliwia to skuteczne testowanie i aplikację proponowanych w literaturze zagranicznej modeli i metod badawczych (w tym analiz kontrfaktycznych), oraz prowadzi do trudności w identyfikacji bezpośrednich i pośrednich rezultatów interwencji, polegających na wiarygodnym ich rozróżnieniu od oddziaływania innych czynników (Churski, Borowczak 2010; Dutkowski 2010). Kierunkiem metodologicznym, wskazywanym przez P. Żubera i S.

Bieniasa (2008) oraz K. Malika (2011) jest projektowanie autorskich metod, dedykowanych określonym celom badań ewaluacyjnych, natomiast P. Churski i A. Borowczak (2010) postulują poprawę jakości monitorowania polityki regionalnej i weryfikację zakresu danych statystycznych, gromadzonych przez Główny Urząd Statystyczny. Podobnie jak autorom zagranicznym, trudności nastrocza także kwantyfikacja kompleksowych celów polityki spójności, które zdefiniowane są w sposób nieprecyzyjny i nieostry. Jako przykłady takich pojęć M. Dutkowski (2010) wymienia: spójność, zrównoważenie, konkurencyjność czy dostępność. Te przeszkody można wyeliminować na etapie ewaluacji *ex-ante* w drodze analizy wykonalności założonych celów strategicznych.

Nie bez znaczenia są potencjalne niebezpieczeństwa, wynikające z niskiej jakości badań empirycznych, m.in. nieprzestrzegania standardów naukowych przez autorów badań realizowanych na zlecenie podmiotów publicznych. Ekspertyzy ewaluacyjne zawierają zespół rekomendacji, mających na celu usprawnienie procesów decyzyjnych w administracji publicznej, dlatego poprawność metodologii badawczej, prowadzącej do wysuwania rzetelnych wniosków w tym zakresie, ma zasadnicze znaczenie. Ze względu na wczesną fazę rozwoju ewaluacji w środowisku administracji publicznej w Polsce, nierozpoznane są jeszcze zagrożenia wynikające z ubocznych i niepożądanych skutków wdrażania niepoprawnych rekomendacji wynikających z badań ewaluacyjnych (F.L. Leeuw 2008). Rozwiązanie dla tego rodzaju problemów mogłyby stanowić autorskie koncepcje meta-analiz ekspertyz ewaluacyjnych. Wydaje się to poważnym zadaniem badawczym, szczególnie w odniesieniu do znaczącej liczby badań empirycznych prowadzonych w kontekście polityki spójności w Polsce.

LITERATURA

- Bachtler J., Wren C., 2006, *Evaluation of European Union cohesion policy: research questions and policy challenges*, "Regional Studies", 40(2), pp. 143-153.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report.
- Baslé M., 2006, *Strengths and weaknesses of European Union policy evaluation methods: ex-post evaluation of Objective 2, 1994-99*, "Regional Studies", 40(2), pp. 225-235.
- Baza badań ewaluacyjnych. Stan na 13 czerwca 2011 r., Dostępne na: http://www.ewaluacja.gov.pl/Wyniki/Documents/Baza_badan_ewaluacyjnych_13062011.xls [15.06.2011 r.].
- Chen H. T., 1990, *Theory driven evaluation*, Sage Newbury CA.
- Churski, P., Borowczak A., 2010, *Effectiveness of interventions co-financed by the EU structural funds in Wielkopolska in years 2004-2006*, Quaestiones Geographicae, Adam Mickiewicz University Press, Poznań.

- Dutkowski M., 2010, *Monitorowanie polityki regionalnej w Polsce w latach 1990-2010*, [w:] S. Ciok, P. Migoń (red.) *Przekształcenia struktur regionalnych: aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Evaluating socio-economic programmes*, 1999, Komisja Europejska, MEANS collection. Vol. (6). CEC. Luxembourg.
- Górniak J., 2007, *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*. [w:] S. Mazur (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych- perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Kraków.
- Kierzkowski T., 2002, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Leeuw F.L., 2008, *Ewaluacja w Europie. Wyzwania przyszłości*, „Państwo i Rynek” nr 1/2008.
- Malik K., 2011, *Ewaluacja polityki rozwoju regionu: metody, konteksty i wymiary rozwoju zrównoważonego*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 135.
- Oddziaływanie funduszy strukturalnych na poziomie NUTS 3. Raport zbiorczy: podregion ciechanowsko-płocki, chełmsko-zamojski, gorzowski, poznański*, czerwiec 2007, Badanie ewaluacyjne na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Proksen- PBS DGA. Warszawa.
- Olejniczak K., 2008a, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych Interreg III*. Warszawa.
- Olejniczak K. (red.), 2008b, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Patton M.Q., 2002, *Qualitative research and evaluation methods*, 2nd Edition. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Proces ewaluacji polityki spójności w Polsce. Podsumowanie dotychczasowych doświadczeń. Plany i wyzwania na przyszłość*, kwiecień 2008, Krajowa Jednostka Oceny, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Stern E., 2004, *Philosophies and types of evaluation research*, [in:] P. Descy, M. Tessaring (eds.), 2004, *The foundations of evaluation and impact research*, Third report on vocational training research in Europe: background report, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Cedefop Reference series, 58.
- Wpływ polityki spójności na stan zróżnicowań i rozwój polskich regionów*, czerwiec 2008, *Badanie ewaluacyjne w ramach projektu nr POPT 1,4/2007/17* zrealizowane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych CASE, Warszawa.
- Żuber P., Bienias S., 2008, *System ewaluacji w Polsce- dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, [w:] K. Olejniczak (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne. Warszawa.

Oddajemy do rąk Czytelnika kolejny tom z serii „**PODSTAWOWE IDEE I KONCEPCJE W GEOGRAFII**” pt. „Dorobek polskiej geografii po konferencji w Rydzynie. Ocena krytyczna”. [...] Właśnie minęło 30 lat od przełomowej dla polskiej geografii konferencji w Rydzynie (1983 r.). Miała ona duże znaczenie dla przemian teorii i praktyki geografii. W Rydzynie zwrócono uwagę na odmienne od dotychczasowych możliwości interpretacyjne rzeczywistości badawczej geografii rozwijane zwłaszcza w krajach anglosaskich. W kontekście tym przedstawiono nowe pola badawcze naszej dyscypliny zwłaszcza nieistniejącą wcześniej geografii społeczną jej podejścia radykalne i behawioralne oraz zaprezentowano perspektywę humanistyczną w badaniach geograficznych. Mimo trudności instytucjonalnych w przebijaniu się efektów tej innowacyjnej konferencji do teorii i empirii polskiej geografii, czas pokazał, że jej dorobek nie został zaprzepaszczone. Niniejszy tom składa się z 13 prac, w których autorzy podjęli teoretyczną refleksję nad rolą konferencji w Rydzynie dla polskiej geografii oraz krytyczny namysł nad dorobkiem geografii po konferencji.

Ze Wstępu

Dotychczas w serii **PODSTAWOWE IDEE I KONCEPCJE W GEOGRAFII** ukazały się:

T. 1

Geografia jako nauka o przestrzeni, środowisku i krajobrazie

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Łódź 2005

T. 2

Człowiek w badaniach geograficznych

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Bydgoszcz 2006

T. 3

Geografia a przemiany współczesnego świata

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Bydgoszcz 2007

T. 4

Terytorium, region, miejsce – czas i przestrzeń w geografii

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Bydgoszcz 2008

T. 5

Ujęcia i problemy badawcze we współczesnej geografii

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Bydgoszcz 2009

T. 6

Geografia Regionalna – scalenie i synteza wiedzy geograficznej

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Łódź, 2011

T. 7

Związki geografii z innymi naukami

pod red. W. Maika, K. Rembowskiej i A. Suliborskiego, Bydgoszcz 2012

DOROBEK POLSKIEJ GEOGRAFII

PO KONFERENCJI

W RYDZYNIE



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

ISBN 978-83-7969-338-2

